
Studije slučaja

Pregledni članak

327.55(494)

341.214(494)

Primljeno: 14. svibnja 2002.

Neutralnost Švicarske i njezino članstvo u UN-u

GORDAN GRLIĆ RADMAN*

Sažetak

Švicarska je, s obzirom na višestoljetnu praksu i međunarodno priznanje, najviše pridonijela oblikovanju državne neutralnosti, kao međunarodnopravnom institutu. No, švicarska je neutralnost još uvijek prilagođena klasičnome vojno-političkom sukobu, budući da se u prošlosti dokazala kao uspješan sigurnosno-politički instrument u zaštiti neovisnosti i teritorijalnoga integriteta. U suvremenoj međunarodno-političkoj konstelaciji gotovo da nema mjesta neutralnom držanju s obzirom na, s jedne strane, globalnu međuovisnost međunarodne zajednice i kolektivnu sigurnost, a s druge strane, na nove prijetnje i opasnosti koje nemaju klasičnu vojnu dimenziju. Svi ovi razlozi upućuju na solidarnost i suradnju s ciljem zaštite koja zahtijeva međunarodne sigurnosnopolitičke napore u osiguravanju mira. Švicarska vlada smatra da sudjelovanje u jednome kolektivnom sigurnosnom sustavu, kao što je UN, *nije u proturječju s njezinom trajnom neutralnošću* budući da Povelja UN-a zabranjuje rat – ne priznaje ga kao sredstvo za međunarodno reguliranje sukoba. Povelja UN-a, također, ne obvezuje zemlje članice na sudjelovanje u vojnim prinudnim mjerama. Konačno, pristupom trajno neutralne Austrije u UN, u praksi je potvrđena spojivost neutralnosti i kolektivne sigurnosti. Švicarci su u nekoliko navrata pokretali pitanje pristupanja, no građani su se na referendumu 1986. očitovali protiv u članjenja da bi 3. ožujka 2002. glasovali za pristup UN-u kojem, osim Svete Stoline, nije pripadala jedino Švicarska.

Ključne riječi: neutralnost, međunarodno pravo, UN, međunarodna zajednica, integracija, globalizacija, kolektivna sigurnost, referendum, Švicarska

* *Gordan Grlić Radman*, magistar političkih znanosti, djelatnik Ministarstva vanjskih poslova Republike Hrvatske.

Uvod

Ujedinjenim je narodima Švicarska pristupila kao trenutačno zadnja, 190. država na svijetu (ako izuzmemo Svetu Stolicu i novoproglašeni Istočni Timor). Istodobno, ona je i prva država koja taj korak čini temeljem izričite volje naroda – referendumom, održanim 3. ožujka 2002. Ovim činom Švicarska je indirektno dokazala: (1) da je njezino članstvo u UN-u spojivo sa statusom trajne neutralnosti, (2) da je suglasna s ostatkom svijeta i (3) da je, njezinim pristupanjem, UN postigao konačnu univerzalnost međunarodne organizacije i globalne zajednice koja mu je (zbog švicarskoga izuzeća) nedostajala. Za razliku od 1986., kad je više od 75 posto građana glasovalo protiv pristupa UN-u – zagovarači pristupa UN-u tada su ocijenili da je “rezultat glasovanja okretanje leđa međunarodnoj zajednici” (Wittmann, 1998.: 175) – nakon šesnaest godina, za ulazak u UN, glasovalo je 54,6 posto birača. Za valjanost referendumske odluke bila je presudna i većina (iako tijesna) kantona (12 *za*, 11 *protiv*). Birači su slijedili preporuke Vlade, Parlamenta i gospodarskih te socijalnih institucija.

Postavlja se pitanje što to Švicarce, uistinu, povezuje s kasnim učlanjenjem u UN. To bi mogao biti izraz trajne krize identiteta da se ipak – nakon stoljeća *trajne neutralnosti* – želi biti dijelom globalizirane cjeline. Pad Berlinskoga zida i propast komunizma promijenili su međunarodnu političku sliku. Svijetu više ne treba politički izolirana Švicarska kao diplomatski posrednik, ali ni kao inozemni financijski centar u kojemu će bogati diktatori moći prati nepošteno stečen novac. Švicarska se uvelike okoristila prosperitetom mirne Europe, a odustajanje od potpunoga sudjelovanja u UN-u pojačalo joj je reputaciju sebične zemlje koja nije spremna preuzeti svoj dio globalne odgovornosti. Ove činjenice, kao i to da Švicarsku okružuju, već više od 50 godina, prijateljske, demokratske zemlje, umrežene u integracijske procese, navele su švicarske vlasti na preispitivanje politike neutralnosti, odnosno upornoga odbijanja pristupa svjetskoj zajednici.

Upravo su teroristički napadi na New York još više pojačali vanjskopolitičku osjetljivost Švicarske i relativizirali njezin status neutralnosti.¹ Iluzija je da se samostalno može očuvati vlastiti svijet, tako da se Švicarska uključila u ono što je neizbježno, ali nije odlučila postati vanjskopolitičkim motorom budući da i dalje želi ostati “neutralnom, neovisnom i slobodnom”². No, nije izvjesno da Švicarska može ostati dominantno neutralna nakon uključivanja u UN, budući da i u samoj Švicarskoj o tome postoje dvojbe političara, pravnih stručnjaka i politologa.

Izvjesno je da neutralnost – integrativni čimbenik i moćan simbol ukupnoga švicarskoga identiteta nastala u doba ratova i, kao takva, sastavnica ratnoga prava – sve više postaje sastavnim dijelom stanja mira i prava, prilagođujući se suvremenim međunarod-

¹ *Tko nije s nama, taj je protiv nas* (čuvena rečenica američkoga predsjednika Georga W. Busha izgovorena nakon terorističkoga napada na tornjeve WTC-a). I poslije je, 11. ožujka 2002., na središnjoj komemoraciji u vrtu Bijele kuće, američki predsjednik dao sličnu, nešto blažu, izjavu: U ratu protiv terorizma nema neutralnih. Ova se rečenica može usporediti s rečenicom švicarskoga predsjednika Kaspara Villigera: “Neutralnosti, u odnosu na terorizam i zločin, nikada nije bilo ...” (iz govora održanoga u New Yorku, na 57. zasjedanju OS UN-a, 10. rujna 2002., povodom svečanoga prijama Švicarske u UN).

² Riječi ministra vanjskih poslova Josepha Deissa nakon što je slavio “veliki dan za Švicarsku” (NZZ, 4. 3. 2002.)

nim odnosima i razvoju međunarodnoga prava. Jer sigurnosno-obrambeni problemi, u konačnoj fazi, imaju planetarnu dimenziju i zasnivaju se na suovisnosti. S obzirom na to da je švicarsko nečlanstvo u UN-u predstavljalo svojevrsni presedan i svjetski kuriozitet, ovdje želim, radi boljšega razumijevanja “Sonderfall Schweiz”³, prikazati kronološki slijed ključnih razdoblja švicarske neutralnosti, međunarodno-statusnu egzistenciju koja joj je osigurala formalnopravni okvir, te epohalni obrat njezine vanjske politike i novoga shvaćanja prava neutralnosti.

Povijesni razvoj švicarske neutralnosti

Ovdje je važno naglasiti da Švicarska najduže prakticira neutralnost – više od petsto godina. Ogromno je značenje njezina iskustva i primjera za izučavanje instituta neutralnosti, budući da je oblikovanju državne neutralnosti, kao međunarodnopravnom institutu, Švicarska najviše pridonijela: *prvo*, nastanak neutralnosti veže se uz odluke Bečkoga i Pariškoga kongresa o proglašenju stalne neutralnosti Švicarske (1814./1815.); *drugo*, osnovne pravne i političke karakteristike stalne neutralnosti formirale su se tijekom 150-godišnjega razvitka i kontinuiteta stalne neutralnosti Švicarske; *treće*, stalna neutralnost Švicarske smatra se prototipom toga međunarodnopravnoga statusa i služi kao obrazac i mjerilo u uspostavljanju i tretiranju stalne neutralnosti drugih država. Kod nastajanja neutralnosti, relevantni su bili *unutarnjopolitički* (novi članovi Saveza, u slučaju sukoba između mjesta, bili su u obvezi “mirovanja”) i *vanjskopolitički* čimbenici (šok zbog poraza u bitci kod Marignana 1515.). Prvo službeno očitovanje neutralnosti datira od 28. ožujka 1674. godine.

Zahvaljujući središnjoj maksimi *neutralnosti* Švicarska je, od 16. do kraja 18. stoljeća, ostala zaštićena od vjerskih ratova i borbi za naslijeđe. Ipak je, u vrijeme Francuske revolucije i Napoleonovih vojni, upala u najtežu krizu neutralnosti u svojoj povijesti. Razdoblje od 1798. do 1815., u kojem je neutralnost Švicarske višekratno narušavana, švicarski povjesničari nazivaju *epohom pseudoneutralnosti*. Ova pretpovijest stalne Švicarske neutralnosti ima dva osnovna obilježja: *prvo*, ona je svjedočanstvo dubokih tradicija iz kojih je posve prirodno proistekla želja Švicarske da za svoj status dobije međunarodno priznanje i, *drugo*, ona pokazuje da, u tom razdoblju, Švicarska još nije dobila to priznanje (Petković, 1982.: 156). U “Zakonu kojim se priznaje i jamči trajna neutralnost Švicarske i nepovrjedivost njezina teritorija od 20. studenoga 1815. godine” motivi i ciljevi stjecanja neutralnosti bili su vrlo jasni: (1) da se neutralnost uspostavi u interesu osiguravanja neovisnosti i teritorijalne nepovrjedivosti Švicarske i (2) da su neutralnost i nepovrjedivost Švicarske, kao i njezina neovisnost od svakoga stranoga utjecaja, sukladni istinskim interesima europske politike. Tako je Švicarska, po prvi puta, postigla međunarodnopravno priznanje neutralnosti. Pravo neutralnosti kodificirano je na Haaškoj konferenciji 1907. (Berber, 1967.: 1908-1939).

Mirovnim ugovorom iz Versaillesa, 1919., švicarska je neutralnost ponovo doživjela međunarodno priznanje. Liga naroda je potvrdila to priznanje u Londonskoj deklaraciji od 13. veljače 1920. Švicarska je bila oslobođena udjela vojničkih, ali ne i gospodarskih

³ “poseban slučaj Švicarska”.

sankcija. Nakon međunarodnoga priznanja neutralnosti Švicarci su glasovali za pristup Ligi naroda. Epizoda *diferencijalne* neutralnosti, međutim, nije trajala dugo. Nakon izbijanja rata u Abesiniji (1935.), Švicarska se vratila *integralnoj* neutralnosti. Vijeće Lige naroda sankcioniralo je ovaj obrat rezolucijom od 14. svibnja 1938. Naime, završetkom Prvoga svjetskoga rata Švicarska se našla pred delikatnom dilemom: stupiti u članstvo Lige naroda, međunarodnu organizaciju koja je počivala na načelima kolektivne sigurnosti, i time ugroziti postulate stalne neutralnosti, ili ostati izvan Lige naroda u stanju svojevrsne izolacije, koje se moglo tumačiti i kao nesuglasnost s idejom međunarodne solidarnosti. Švicarska je pokušala pronaći srednji put: uključiti se u novi međunarodni poredak, ali ujedno i sačuvati svoj međunarodnopravni status, koji je već bio izdržao teške probe i iskušenja tijekom čitavoga jednoga stoljeća. Ove premise sadržava memorandum koji je Švicarska, 8. veljače 1919., uputila konferenciji u Parizu.⁴ Međutim, Liga naroda, pod udarcima sila Osovine kao i zbog kapitulantske politike vodećih članica, doživjela je potpuni neuspjeh kao međunarodna organizacija kolektivne sigurnosti. Bijeg malih zemalja iz Lige naroda, pa tako i Švicarske, bila je posljedica stanja koje su stvorile i diktirale velike sile.

Zahvaljujući statusu neutralnosti, a u određenoj mjeri i iznimnom stjecaju sretnih okolnosti, Švicarska nije bila uvučena u vrtlog Drugoga svjetskoga rata, za razliku od niza zemalja koje su, i uz izraženu želju da ostanu neutralnima u sukobu između sila Osovine i savezničke koalicije, postale žrtvama agresije. Tijekom rata neutralnost je više je puta bila narušavana, kao što je i Švicarska, u više navrata, bila optuživana da se ne pridržava obveza neutralnosti. Ali, drukčije nego nakon Prvoga svjetskoga rata, na kraju Drugoga svjetskoga rata njezina neutralnost nije uživala međunarodni ugled. Neutralne države, u početku, nisu bile poželjne u UN-u, iako je Švicarska postala članicom najvažnijih specijaliziranih agencija UN-a.⁵ I kasnije optužbe zbog njezine tihe kolaboracije s Hitlerovim režimom, a u svrhu vlastitoga preživljavanja, bacit će sjenu na etičku vjerodostojnost njezine neutralnosti. Švicarska je bila uvučena i u hladni rat. Nakon velikoga pritiska SAD-a, morala je od 1951. sudjelovati u mjerama gospodarskoga embarga prema komunističkim državama. Tako je, u blokovskom sukobu između Istoka i Zapada, no ne svojom voljom, postala "*supporting state*" SAD-a (Gabriel, 1988.: 122).

Ugled neutralnosti učinio se opet izvjesnim kad je Švicarska, na kraju Korejskoga rata, stavila na raspolaganje svoje usluge kod repatrijacije ratnih zarobljenika i nadgledanja primirja (1953. i 1954.) sudjelujući kao članica dviju komisija. Rad ovih komisija predstavljao je odavanje priznanja funkciji neutralnih zemalja. Sa svoje strane, kao jedina zemlja koja u neutralnim komisijama nije bila članica UN-a, Švicarska je izravno sudjelovala u toj UN-ovoj akciji. S obzirom da je Švicarska i u ratu i u miru vodila vlastitu politiku neutralnosti, u kojoj je vladalo načelo nemiješanja, ovaj angažman nije je sprje-

⁴ Versailleski ugovor bio je potpisan 28. lipnja 1919. i u čl. 435 sile potpisnice (30 država) priznale su da "... jamstva ustanovljena u korist Švicarske Ugovorima iz 1815. i posebno Aktom od 20. studenoga 1815. ... čine međunarodnu obvezu u prilog očuvanju mira".

⁵ Švicarska je od 1948. promatrač u UN-u, ali je i pristupila Međunarodnom sudu pravde – jednom od glavnih tijela UN-a – čime je, indirektno, priznata kompatibilnost statusa stalne neutralnosti sa sustavom Povelje UN-a. Uostalom, statut Međunarodnoga suda pravde predstavlja sastavni dio Povelje na kojoj se zasniva cjelokupni pravni i politički poredak UN-a.

čavao u aktivnostima koje su pridonosile smirivanju sukoba. “Tako je neutralnost našla dopunu u solidarnosti, djelovanju, pomaganju” (Frey, 1958.: 292).

Indirektno priznanje iskusila je švicarska neutralnost u Moskovskom memorandumu od 15. travnja 1955., gdje se Austrija izjasnila spremnom “neprekidno vježbati način neutralnosti kako je to činila Švicarska” (Schindler, 1984.: 32). U dvama izvješćima Komisije za međunarodno pravo UN-a, od 1964. i 1966., navedeni su Sporazumi o neutralnosti Švicarske kao primjeri ugovornoga određivanja, koje je postalo *običajno međunarodno pravo* ne samo za ugovorne države, nego obligatorno i za sve ostale države. U Zaključcima Helsinškoga akta KESS-a, 1975., u okviru načela suverene jednakosti država, priznato je “pravo na neutralnost” svih država sudionica. Vijeću Europe, između ostaloga, pristupila je Švicarska iz razloga neutralnosti, tek 1963.⁶

Formalnopravni okvir i karakter švicarske neutralnosti

Status švicarske neutralnosti proistječe iz prava neutralnosti općega i partikularnoga međunarodnoga prava, specifičnoga švicarskoga tumačenja međunarodnoga prava neutralnosti i švicarske politike neutralnosti. Stara švicarska neutralnost odstupa, dakako, od današnjega poimanja neutralnosti. Prvo, neutralan je, prema međunarodnopravnom priručniku Huga Grotiusa (1625.), bio obvezan jamčiti vojni prohod stranama u ratu. Od te oblagacije odriješio se Savez švicarskih kantona još u vrijeme 30-godišnjega rata (1638.). Drugo, zaključivanje obrambenoga saveza, prema pravu koje je tada vrijedilo, bilo je dopušteno. Tako su Švicarci, od 16. do 18. stoljeća, u cijelosti ili djelomično, zaključivali alijanse, ponajprije, s Francuskom, Habsburgovcima, Savojcima i sa Španjolskom. Tek s osnivanjem savezne države (1848.) kantonima je, na osnovi zasebnoga iskustva saveza, naložena zabrana savezništva. Ali, već 1883. godine, Carl Hilty, u jednom pravnom mišljenju Saveznom vijeću, tumači da trajno neutralna država, kao cjelina, ovlaštena snagom suvereniteta, može ući u savez s drugima ako joj se prijete povredom neutralnosti od nadmoćnije države. No, stalno neutralna zemlja ima pravo zahtijevati od garantnih sila pomoć ako je njezin status ugrožen.⁷ Treće, Švicarska je, do 1859., dopuštala javno novačenje stranim agentima.

Stalna ili trajna neutralnost Švicarske izvire iz više međusobno povezanih akata. To su: *Mirovni ugovor* sklopljen u Parizu 30. svibnja 1814. između Francuske i Austrije, Francuske i Velike Britanije, Francuske i Pruske; *Završni akt* Bečkoga kongresa sklopljen 9. lipnja 1815. između Austrije, Španjolske, Francuske, V. Britanije, Portugala, Pruske, Rusije i Švedske i *Prilog B* Završnoga akta, koji sadržava Deklaraciju sila potpisnica Prvoga pariškoga mirovnoga ugovora, sklopljenoga 30. svibnja 1814., danu u

⁶ Švicarska je pristupila Vijeću Europe poslije višegodišnjega kolebanja. Godine 1955. smatralo se, naime, da odbijanje Švicarske da postane članicom Vijeća Europe “ne znači da Švicarska ne želi sagledati svoje međunarodne obveze ili da je ravnodušna prema naporima da se ostvari jedinstvo Europe ... ono znači samo to da je naša zemlja, kao i uvijek, vjerna svojoj neutralnosti” (Petitpierre, 1955.).

⁷ Godine 1856.–1857. diplomatska intervencija garantnih sila (zemlje koje su 1815., odnosno 1817. jamčile stalnu neutralnost Švicarske: Austrija, Engleska, Francuska, Rusija, Portugal, Pruska, Švedska i Španjolska) spriječila je narušavanje stalne neutralnosti od strane Pruske.

Beču 20. ožujka 1815., *Pristup* Švicarske Konfederacije od 27. svibnja 1815. i *Potvrdu* neutralnosti Švicarske od strane sila potpisnica Drugoga pariškoga ugovora, sklopljenoga 20. studenoga 1815.

Načelo neutralnosti seže u godinu 1648. kad su, Westfalskim mirom, po prvi puta definirani pojmovi teritorij i granice, država i suverenost, samoobrana, nemiješanje i neutralnost. Karakter neutralnosti, u početku, nije određivala moralna, nego pravna i politička pozicija. Ona se, ponajprije, definirala kroz rat jer je proistjecala iz legitimnosti rata, budući da je neutralnost označivala alternativu za sudjelovanjem u njemu. No, Povelja UN-a, čl. 2 (4), izopćuje i ne priznaje rat, dok pozicija prema stranama koje vode rat ne može biti politika nesudjelovanja, nego je legitimna samo ona pozicija koja sprječava rat. Činjenica jest da je sprječavanje rata, od kraja Drugoga svjetskoga rata, imalo veću ulogu nego određivanje pozicije prema stranama koje vode rat. Pravo UN-a, koje nameće prinudne mjere prema kršitelju mira, umanjilo je važnost neutralnosti. Za ilustraciju može poslužiti primjer prinudnih mjera UN-a prema Iraku (1991.), u kojima je sudjelovala i Švicarska, a koje su značile prekretnicu švicarske politike neutralnosti. Naime, kad je Vijeće sigurnosti UN-a, nakon iračke agresije na Kuvajt 1990., poduzelo prinudne mjere, Švicarska je najavila autonomno izvršenje gospodarskih sankcija spojitih s neutralnošću. Tako je *diferencijalna* neutralnost, analogno onoj iz 20-ih godina 20. stoljeća, ponovno našla svoju primjenu, iako se taj pojam više nije koristio.

Oduvijek su postojale situacije u kojima su se dvije ili više država nalazile u sporu ili sukobu, dok se druge države, polazeći od vlastitih interesa, nisu željele upletati u te sporove ili sukobe. Takvo stajalište ili status država u temeljima je politike i prava neutralnosti. Nije slučajno da će neutralnost, tako shvaćena, doživjeti svoju punu povijesnu afirmaciju tek na početku 19. stoljeća, kad je došlo do širih međunarodnih sukoba u kojima su sudjelovale poglavito velike sile. Upravo ta situacija, obilježena stvaranjem *Svete alijanse* i uspostavljanjem neutralnosti Švicarske i drugih država, u kojoj su velike sile nastojale uspostaviti vlastite zone dominacije, a male europske zemlje tražile da ne budu uvučene u njihove sukobe, na neki način embrionalno anticipira procese i pojave do kojih je došlo poslije Drugoga svjetskoga rata (Petković, 1974.: 65). Ako, dakle, i postoji sličnost u pojavama i tendencijama, razlike se nalaze u metodama i razmjerima. Početkom 20. stoljeća riječ je bila o suparništva velikih sila u užem europskom prostoru i o savezništvima u kojima su glavnu ulogu igrali politički interesi. U drugoj polovici 20. stoljeća dolazi do silne koncentracije vojne i gospodarske moći dviju supersila koje teže potpunoj podjeli svijeta na osnovi ideologijskih i političkih kriterija. Uz sve druge razlike tih dviju povijesnih situacija pojavila se još jedna bitna: zbog postojanja nuklearnoga oružja, sukob između blokovskih strana neminovno bi predstavljao katastrofu čitavoga čovječanstva. Na pragu 19. stoljeća bilo je moguće da zemlje, koje nisu uvučene u ratni sukob, ostanu pošteđene strahota ubijanja i razaranja, zahvaljujući vlastitoj poziciji *neutralnosti*, ali u drugoj polovini 20. stoljeća to više ne bi bilo moguće: nuklearno oružje i atomske radijacije ne bi pošteđjele ni zemlje koje bi sudjelovale u sukobu, kao ni zemlje koje se nalaze izvan sukoba.

Bitnu kvalifikaciju neutralnosti, na početku 19. stoljeća, predstavljala je pasivnost, svjesno odricanje – apstiniranje od aktivne političke uloge u međunarodnim odnosima. Sve obveze, koje su neutralne zemlje preuzimale, a poglavito one koje su postale sastavnim dijelom pojma *stalne neutralnosti*, svodile su se na međunarodnopravno sankci-

oniranje takvoga skupa obveza. U političkoj i povijesnoj situaciji koja je tada vladala, pasivnost je mogla biti efikasna metoda osiguravanja nacionalnih interesa malih zemalja, iako ne uvijek i sve manje u kontekstu snaženja gospodarskih i vojnih potencijala te ekspanzionističkih težnji velikih sila. Kritičari su neutralnosti, međutim, mislili da u drugoj polovini 20. stoljeća ta pasivnost, kao metoda osiguravanja nacionalnih interesa, ne samo da nije mogla biti efikasna, nego je, u krajnjoj konzekvenciji, predstavljala mirenje sa statusom objekta u međunarodnim odnosima (Spitteler, 1964.; Gabriel, 1997.; Maissen, 1999.; Brunner, 2000.; Wittmann, 2001.). Navodi se, međutim, primjer neutralne Austrije koja aktivno pridonosi smanjivanju zona međunarodne zategnutosti za očuvanje mira i jačanja međunarodne suradnje, kako u UN-u tako i izvan svjetske organizacije, a ne isključivo samom činjenicom vlastitoga postojanja (Vukadinović, 1970.).

Švicarska se neutralnost izgradila pod posebnim povijesnim okolnostima. Velikim silama odgovarala je njezina funkcija očuvanja europske ravnoteže, budući da je Švicarska, od 16. stoljeća, bila u sjecištu interesa velikih sila, ponajprije zbog svoje velike geopolitičke uloge – čuvarice alpskih prijevoja i time strateški važne veze Sjever – Jug. U to je vrijeme *naoružana neutralnost* bila djelotvoran instrument male Švicarske u očuvanju neovisnosti u odnosu prema utjecajnoj i moćnoj politici velikih sila. Švicarska neutralnost počivala je na ravnoteži stanja, usmjerena na potencijalni ili aktualni vojni sukob, i stalno u znaku ratnih iščekivanja. Kritičari neutralnosti, međutim, misle da Švicarsku od ratnih iskušenja nije štitio samo pravni status neutralnosti, nego sreća i dobrohotnost strana koje su vodile rat, ponajprije NATO-a (Wittmann, 1998.: 175), a poglavito SAD-a (Brunner, 2000.: 24).

Kad Švicarska, kao trajno neutralna država, više čini nego što to zahtijeva pravo neutralnosti, onda ona ne radi u smislu pravnih obveza, nego na temelju vlastite političke procjene. Ona vodi *politiku neutralnosti* koja njezino stajalište određuje u okolnostima koje nisu utvrđene pravom neutralnosti, ali na koje neutralnost ima utjecaja. Nasuprot pridržavanju prava neutralnosti, takav način provedbe politike neutralnosti jest u slobodnoj mjeri i ocjeni neutralne države. Stalno neutralna država, kao i svaki nosilac obveze, može učiniti i više od onoga na što je obvezana da bi dokazala da joj ispunjavanje obveza ne predstavlja teret, nego dužnost koju ona *bona fide*, ili čak s entuzijazmom, ispunjava. Samo u toj sferi, iznad plafona pravnih obveza, neutralna je država slobodna odrediti svoju politiku neutralnosti (Petković, 1982.: 68). Pravo neutralnosti daje Švicarskoj veliku mjeru slobode u ponašanju i djelovanju te je na vrlo ograničen način obvezuje u oblikovanju svoje volje. Naime, idejna konstanta neutralnosti jest vojno nesudjelovanje jedne države u oružanom razračunavanju između drugih država.

Pojam i pojavni oblici neutralnosti

Neutralnost, u smislu međunarodnoga prava, znači *nesudjelovanje* jedne države u ratu s drugim državama, tj. suzdržavanje od određenih čina, u prvom redu od same borbe, a zatim i od nekih drugih čina koji se, u pojedinim povijesnim razdobljima, smatraju nespojivima s neutralnošću. Ona se odnosi na vojne sukobe i napetosti, dakle na osnovne situacije nesigurnosti. Bitna značajka toga nesudjelovanja je *nepristranost i recipročnost*. Prema tome, neutralnost može prekinuti ili sama neutralna država ili jedna od zaraćenih strana. Oboje može biti izazvano ili neizazvano. S nastupanjem stanja ne-

utralnosti počinju vrijediti za strane – zaraćene i neutralne u međusobnim odnosima – pravila neutralnosti. Ta pravila mijenjaju pravo mira u određenim dijelovima, a za ostale dijelove i dalje vrijedi pravo mira.

Nametnulo se pitanje može li neutralna država, za vrijeme rata, mijenjati svoje unutarnje propise o neutralnom držanju. Valja se prikloniti mišljenju koje to dopušta, ako za to postoje opravdani razlozi (Andrassy, 1987.: 607). Što se o nesudjelovanju u određenom trenutku misli, određuje *pravo neutralnosti*. S obzirom na to da se, u stvari, radi o premisama koje definiraju odnose neutralne države i zaraćenih strana u doba rata, pravo neutralnosti, kako ga shvaća većina pisaca, svodi se uglavnom na postulate i odredbe *V. Haškoga sporazuma o neutralnosti na kopnu i XIII. Haškoga sporazuma o neutralnosti na moru* (1907.). Iako su ove konvencije dobrim dijelom zastarjele, one ipak predstavljaju pozitivno pravo (Petković, 1982.: 61). Kao i sve političke i pravne ustanove i *ratno pravo* i pravo neutralnosti podliježu zastari i opstaju u onoj mjeri u kojoj nisu nadvladani novim teorijskim zahtjevima i praktičnim okolnostima. Dalekosežan učinak na zastarijevanje izvjesnih načela i normi ratnoga prava neutralnosti iz Haških konvencija imali su: (1) Drugi svjetski rat kao totalni rat, koji je zbrisao klasične sheme o razmjeru između vojne potrebe i zahtjeva čovječnosti, tradicionalnu diobu na front i pozadinu, privatno i javno dobro itd., (2) otkriće nuklearnoga oružja čija se uporaba, zbog strahovite i nekontrolirane moći razaranja, ne može regulirati normama međunarodnoga prava, (3) pojava UN-a koji stvara kvalitativno novi međunarodni poredak (Petković, 1982.: 63).

Politika neutralnosti, kako se definira u Izvješću švicarske Vlade prigodom pristupanja Švicarske Ligi naroda, stav je jedne neutralne države u poslovima koji nisu propisani pravom neutralnosti, nego na koje neutralnost vrši neizravni utjecaj (Meuron, 1946.). U toj se definiciji pravo neutralnosti i politika neutralnosti dovode u neizravnu vezu, ali se politici neutralnosti ne pridaje značaj pravne obveze jer “politika neutralnosti počiva na diskrecijskom odlučivanju stalno neutralne države” (Haug, 1962.).

Pod *uobičajenom*, prigodnom, slučajnom ili jednostavnom neutralnošću, podrazumijeva se stanje pri izbijanju rata, kad se određena država odlučuje za neutralnost. Mnogi je autori nazivaju i *privremenom*⁸. Nasuprot tomu, *trajna*, ugovorna, stalna ili neprekidna neutralnost podrazumijeva da se jedna država za neutralnost izjašnjava još u miru te da će se držati izvan svakoga budućega rata. Jedna država je stalno neutralna kad se suzdržava, prihvaćajući odredbe međunarodnoga prava, od sudjelovanja u svakom budućem ratu. Od *slučajne* neutralnosti razlikuje se u sljedećem: dok u slučaju rata vlade normalno imaju pravo izbora odluke i mogu se unilateralnim aktom – objavom neutralnosti ili ratnoga stanja – staviti pod režim jednoga od tih statusa, vlade država koje su stalno neutralne nemaju pravo toga izbora i ne mogu dragovoljno prihvatiti objektivnu situaciju zaraćene strane (Struye, 1962.: 250).

I drugi pisci pojam stalne ili trajne neutralnosti određuju njegovim sadržajem: “Jedna država, podčinjena statusu stalne neutralnosti, ne može nikada započeti rat. Ne

⁸ Stalna neutralnost znači to da se jedna država drži po strani od svih međudržavnih sukoba, a ne samo izvan jednoga određenoga rata kao kod privremene neutralnosti, ali je ipak sadržaj neutralnosti u ratu isti, bilo da je riječ o stalnoj ili privremenoj neutralnosti (Castrén, 1955.).

može ni sudjelovati u ratu koji je izbio između drugih zemalja. Ona mora, dakle, u svakom ratu sačuvati striktnu neutralnost, ali je obvezna štititi vlastiti teritorij protiv svake agresije svim raspoloživim sredstvima. Njezina neutralnost mora biti *naoružana*. I, najzad, ona je obvezna, čak i u miru, ne preuzimati nikakve obveze koje bi je mogle uvući u neki rat” (Petitpierre, 4/1957.).

Stalna ili trajna neutralnost jest položaj države koja je obvezana da u svakom ratu ostane neutralnom, a druge su se države prema njoj obvezale da će poštovati tu neutralnost. Ona se temelji na sporazumu – najčešće međunarodnom ugovoru – užega ili širega a kruga država da se ta neutralnost održava i poštuje (Andrassy/Bakotić/Vukas, 1998.: 134). Da bi se utemeljila trajna neutralnost, nije dovoljna jednostrana izjava (npr. Island 1918.) ili vladina najava da će voditi politiku neutralnosti (Švedska, a u novije vrijeme Irska i Finska), premda i takva izjava može ustvari dovesti do istoga rezultata. Naime, ako neka država čvrsto zastupa politiku neutralnosti, sama se ne upušta u rat i pokazuje odlučnost u obrani svoje neutralnosti, a suvremeno međunarodno pravo zabranjuje započinjanje rata, postoji dovoljna vjerojatnost da se ta neutralnost doista održi. S druge strane, primjer upadanja Hitlera u Dansku, Norvešku, Nizozemsku i Belgiju pokazuje da uvlačenje neutralne države u rat nije isključeno. Ipak, status trajne neutralnosti stječe se jedino sporazumom koji može biti izražen u međunarodnom ugovoru (npr. Lateranski ugovor iz 1929. za Vatikanski grad) ili u izjavi neutralne države koju prihvate druge države (austrijski primjer).

Neki pisci, svojom definicijom stalne neutralnosti, pokazuju da element jednostrane izjave nije nuždan (Andrassy, 1987.). U švicarskom su slučaju bile zastupljene obje komponente – i njezina želja (*jednostrana izjava*) i pristanak trećih država (*ugovor* kojim treće države izjavljuju da će priznati ili jamčiti stalnu neutralnost određene države). Ona je, na osnovi običaja zbog dugotrajne prakse neutralnosti, prihvaćena od svih.⁹ Za ostale današnje primjere trajne neutralnosti može se ustvrditi da su oni zajamčeni već time što se odnosni sporazumi uklapaju u sustav UN-a gdje je rat zabranjen. Po općoj i razumljivoj formuli, maksima stalne ili trajne neutralnosti, prema današnjem stanju, može se opisati na sljedeći način: “Moja zemlja ne će nikada započeti rat. U ratovima drugih država ne će nikada sudjelovati, neovisno o tome je li riječ o ‘pravednu’ ili ‘nepravednu’ ratu. Ali ako nas netko i bilo tko napadne, tada ćemo se braniti i, u slučaju nužde, povezati se s drugim državama” (Riklin, 1992.: 194).

S obzirom na nastajanje, razlikuje se *slobodno izabrana* i *neutralnost po stranom određenju*. Za strano određivanje neutralnosti primjenjuje se, djelomično, i pojam *neutralizacije*. Slobodno izabrana trajna neutralnost ili je samo *faktična* ili je – ugovorom ili akceptirana jednostrana izjava – *međunarodnopravno priznata*. I slobodno izabrana, kao i neutralnost po stranom određenju (Belgija, 1831.), može biti *zajamčena* od drugih sila.

⁹ Pravne obveze velikih sila i Švicarske, koje proistječu iz akata kao konstitutivnih elemenata stalne neutralnosti, jesu: (1) potpisnice mnogostranoga ugovora obvezale su se da će priznati i jamčiti stalnu neutralnost i teritorijalni integritet Švicarske, (2) Švicarska je preuzela obvezu da će vjerno i savjesno poštovati obveze koje proistječu iz ugovora o stalnoj neutralnosti.

Integralna ili apsolutna neutralnost znači potpuno široku primjenu prava neutralnosti, koje je izgrađeno u 19. i početkom 20. stoljeća. Pod *diferencijalnom* neutralnošću, nasuprot, podrazumijeva se sudjelovanje jedne neutralne države u gospodarskim, ali ne i u vojnim sankcijama jedne kolektivne sigurnosne zajednice (npr. Liga naroda, UN) protiv jednoga agresora. Blagonaklona se neutralnost ogleda u odobravanju vojnoga prolaska ili stavljanje plaćeničke vojske na raspolaganje.

Tri su pojma koja treba razlikovati od neutralnosti: nevođenje rata, neutralizirana područja i neutralizam (Riklin, 1992.: 195). Nevođenje rata znači indirektnu potporu jedne strane u ratu s diplomatskim, gospodarskim ili vojnim sredstvima, npr. državnom isporukom oružja, vojnim savjetnicima, obavještajnim i službama priopćavanja, a bez formalnoga ulaska u rat ili sudjelovanjem s vlastitim vojnim postrojbama (npr. SAD i SSSR u bliskoistočnim ratovima 1967. i 1973.). *Neutralizirana područja* nisu države nego dijelovi područja države ili prostori bez državne vlasti na kojima je uspostavljeno stanje mira što znači da se u njima ne smiju voditi ratna djelovanja (Savoy poslije 1815.) ili je razvojačeno (Rajnsko područje poslije 1918.) ili oboje (Antarktik, djelomično svemirski prostor i morsko dno). Pod pojmom *neutralizam* (*non-alignment*, nesvrstanost, pozitivna neutralnost) podrazumijeva se, u pravilu, jedan poseban oblik država koje nisu ni u kakvom savezu, koje se nisu željele vezati uz sukob Istoka i Zapada. Nasuprot neutralnima, neutralisti se promatraju kao oni koji nisu vezani uz klasično pravo neutralnosti (Švedska, Irska, Finska). U slučaju rata sve su opcije otvorene.

Zbog evolucije međunarodnoga prava o miru, pogled na rat kao legitimno sredstvo u provođenju vlastite politike ili rješavanju sukoba (koje se pripisuje pravu neutralnosti), postaje neodrživim. Liga naroda i Briand-Kellogov pakt, a potom i Povelja UN-a, zabranjuju primjenu sile između država, osim u slučaju samoobrane. K tome je priznato pravo država da pomognu zemlji koja je postala žrtvom agresije. Time je u ratu između drugih država postalo mogućim svako držanje – od punoga sudjelovanja pa do neutralnosti. Neutralnost nije bila jedina alternativa za sudjelovanje u ratu, nego samo jedna od mnogih opcija.¹⁰

Nadalje, pravo neutralnosti eksplicitno ne uređuje pitanje zračnoga rata, budući da se nije računalo s okolnošću totalitarizacije modernoga rata i da je vođenje rata, zbog prestiža u gospodarstvu, postalo odlučujući čimbenik. Tako je, primjerice, pravo slobodnoga gospodarskoga prometa neutralne zemlje, sadržanoga u pravu neutralnosti, slabo poštovano od strane ratnih aktera u žestokom trgovačkom ratu za gospodarske interesne sfere u Prvome i u Drugome svjetskomu ratu. Švicarska je, radi prisilnoga stanja kako bi ostala sačuvana od uvlačenja u rat, morala ulaziti u različite trgovačko-političke koncesije. Zbog neprincipijelnoga držanja Švicarske za vrijeme Drugoga svjetskoga rata, u javnosti je poljuljana desetljećima idealizirana slika o njezinoj neutralnosti.

¹⁰ Kako bi se shvatio ovaj prijelazni stupanj, međunarodno pravo govori o "neutralnim i drugim državama koje nisu u sukobu" usp. Dopunski protokol I od 8. lipnja 1977. Ženevske konvencije od 12. kolovoza 1949. godine o zaštiti žrtava oružanih sukoba.

Švicarsku se optužuje da je svojim držanjem produljila Drugi svjetski rat (Ziegler, 1990.; Ziegler, 1997.; Wittmann, 1998.; Brunner, 2000.).¹¹

Pravo neutralnosti, također, ne uzima u obzir prinudne mjere koje počivaju na kolektivnom sigurnosnom sustavu međunarodne zajednice, primjerice UN-a, i koje se provode protiv kršitelja prava. Ono se isključivo odnosi na međudržavne ratove. U velikoj većini oružanih sukoba, od 1945. godine naovamo, posebice oslobodilačkih i građanskih ratova, sudjelovale su nedržavne strane, tako da pravo neutralnosti ne nudi pomoć, niti daje odgovore na nove oblike i aktere nasilja: neizravno vođenje rata, subverzije, gospodarske i političke ucjene, terorizam kao i kriminal transkontinentalnih dimenzija.

No, s međunarodnopravnoga stajališta Švicarska je obvezna biti neutralna. Izravnim odricanjem neutralnosti ogriješila bi se o *načelo povjerenja*. Ustavnoopravno, međutim, ne postoji *formalna* obveza zadržavanja neutralnosti. No, odredbe u čl. 85 br. 6 i čl. 102 br. 9 švicarskoga Ustava jesu norme nadležnosti koje Savezno vijeće (Vladu) i Saveznu skupštinu ovlašćuje za donošenje mjera u zaštiti neutralnosti. Nasuprot nacrtu Ustava iz 1832., tvorci Ustava 1848. godine svjesno su se odrekli spominjanja neutralnosti posebnim člankom (čl. 2).¹² Neutralnost je samo instrument za zaštitu neovisnosti. Može se pretpostaviti, međutim, da je neutralnost, po običajnom pravu, postala *materijalnim ustavnim pravom*. Odricanje neutralnosti pretpostavilo bi obvezni referendum.

Problematika švicarske neutralnosti danas

Švicarci su vanjsku politiku dugo smatrali gotovo suvišnom, s obzirom na *trajnu neutralnost* – njezinoga središnjega instrumenta vanjske i sigurnosne politike. Okončanje hladnoga rata i raspad bipolarnoga sustava, ostavili su dalekosežne posljedice na ukupnost međunarodnopolitičkih odnosa. S jedne strane, otvorile su se mogućnosti stvaranja ujedinjene Europe – jednoga sustava koji bi, mirnim putem, izjednačio interesne suprotnosti i marginalizirao kršitelje mira i međunarodnoga prava. S druge strane, raspadom dvaju sustava moći, izišli su na vidjelo suzbijani ili novi sukobi, a time i novi oblik nestabilnosti. Ti su razvoji imali utjecaj i na položaj Švicarske i na njezinu trajnu neutralnost. U vrijeme kad se neutralnost svodila na pasivnost i izolaciju, stupanj te pasivnosti i izoliranosti predstavljao je osnovni kriterij za ocjenu u kojoj se mjeri stalno neutralna država pridržava svojih obveza. U sadašnje vrijeme, kad je neutralnost postala

¹¹ Tako je, prema nalogu Kongresa, interna ekspertna skupina State Departmenta pod vodstvom zamjenika ministra vanjskih poslova Stuarta Eizenstata, istraživala držanje neutralnih zemalja prema nacističkoj Njemačkoj dok je neovisno Bergierovo povjerenstvo punih pet godina istraživalo ulogu Švicarske u Drugome svjetskomu ratu. U završnom izvješću, od 22. ožujka 2002., stoji kako su švicarski gospodarski moćnici bili dobro upućeni u Hitlerovu politiku, da su pomagali njemačko gospodarstvo (npr. krediti od preko 1 mlrd. CHF, prisilni radnici, posredovanje oko opljačkanih dobara) te da se švicarsko gospodarstvo uključilo u njemačku rasističku politiku. U zaključku se eksplicitno upozorava na to da je Švicarska "... služila nacistima kao okosnica za prikrivene gospodarske akcije i time je prekršila načelo neutralnosti ...". Analitičari u Izvješću vide priliku za "raščišćavanje mitova o neovisnoj Švicarskoj koja je proživjela rat vlastitim snagama", pokazujući realističnu sliku o Švicarskoj koja je bila ovisna o vanjskoj trgovini.

¹² Ustavnom revizijom iz 1998. godine status neutralnosti nije obuhvaćen. Primjena neutralnosti, kao i do sada, ostaje u kompetenciji Saveznoga vijeća i Savezne skupštine (čl. 161 i čl. 173)

aktivnim načelom, i kad neutralne države, više ili manje, aktivno sudjeluju u međunarodnim odnosima, kriterij za ocjenu stupnja pridržavanja njihovih obveza vrlo je kompleksan.

Švicarska vlada, svjesna novih sigurnosno-političkih okolnosti, istodobno suočena s integracijskim procesima kao jedinstvenim izrazom duha vremena, analizirala je svoj položaj u nastojanju da vlastitu politiku prilagodi novim okolnostima te je 1993. godine objavila "Izvješće o vanjskoj politici Švicarske u 90-im godinama" s dodatkom "Izvješća o neutralnosti". U tom se službenom dokumentu potvrđuju vrijednosti i funkcije neutralnosti koje je, kao instrument i sredstvo za ostvarenje središnjih nacionalnih interesa, imala kroz stoljeća. Švicarska vlada misli kako ona te vrijednosti ima i danas iako su, s obzirom na sadašnju ukupnu međunarodnu situaciju, "nužne prilagodbe politike neutralnosti novim okolnostima iz kojih se Švicarska ne može isključiti" (Bericht, 1993.: 57). U toj prvoj službenoj koncepciji neutralnosti, švicarska Vlada izjavljuje kako je ključni vanjskopolitički interes i cilj Švicarske članstvo u Ujedinjenim narodima i Europskoj uniji.

Izvješće je prva doktrina neutralnosti objavljena kao službeno stajalište Vlade i Parlamenta, za razliku od prijašnje koncepcije Bindschedlerove doktrine iz 1954. godine. Ona je obilježena najdaljim uzmakom u odnosu prema globalnim i regionalnim organizacijama (UN i, osobito, EU). U obama slučajevima vrijedi načelo: ako funkcionira sigurnost (kolektivna sigurnost UN-a, odnosno Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije) tada je Švicarska spremna potpuno se odreći neutralnosti. Dakle, oba su članstva deklarirana kao spojiva s neutralnošću, dok članstvo s NATO-om nije spojivo.

Švicarska javnost različito je reagirala na vladino Izvješće. Zagovornici novoga koncepta neutralnosti pozdravljaju ovaj dokument hvaleći vladinu politiku otvorenosti prema eurointegracijama i prilagodljivoj strategiji koja, ujedno, ustrajava na neutralnosti i zaštiti ostalih švicarskih identifikacijskih simbola (Thalmann, 1999.: 8). Kritičari, s jedne strane, zamjeraju na pojednostavljenoj i "mršavoj koncepciji" kojom su zanemarene bitne odrednice budući da "Izvješće sadržava samo formalnu argumentaciju (Mantovani, 1999.). S druge strane, prigovara se na dvostrukom standardu prakticiranja neutralnosti kad je u pitanju sudjelovanje Švicarske u prinudnim mjerama međunarodne zajednice prema kršiteljima mira (npr. sankcije prema Iraku), pa se postavlja pitanje o svrsi i opravdanosti neutralnosti (Wittmann, 1998.: 175).

Naime, uzmak, u odnosu prema UN-u baziran je, ponajprije, na *novom razumijevanju* međunarodnoga prava. Daskora, Švicarska je sve međunarodne sukobe promatrala kao ratove u tradicionalnom smislu klasičnoga učenja međunarodnoga prava. Također su i UN-ovi sukobi vrjednovani po klasičnom međunarodnom pravu. Švicarska je, dakle, bila zatočenik duha 19. stoljeća, vjerna klasičnom međunarodnom pravu kao jedino vrijedećem, a najmanje vlastitoj vanjskoj politici. Odnosno, Švicarska se obvezala na jedno *monističko*¹³ shvaćanje međunarodnoga prava koje je, isto tako, bilo povezano s jednim monističkim shvaćanjem sukoba (Mantovani, 1999.).

¹³ Naime, svaki sukob, posve svejedno bili u njemu involviran UN ili ne, smatran je tradicionalnim ratom. Stoga je Švicarska u svakom sukobu bila neutralna – kako je to i priličilo jednoj trajno neutralnoj zemlji.

Novom se doktrinom Švicarska opredijelila za *dualističko* shvaćanje sukoba, praveći, dakle, razliku između “rata” i “sukoba”, odnosno uporabe sile u smislu klasičnoga međunarodnoga prava i primjene sile u skladu s Poveljom UN-a (sudjelovanjem u gospodarskim sankcijama UN-a u Zaljevskom ratu i na prostorima bivše Jugoslavije). Ovisno o situaciji, Švicarska se ponaša ili neutralno ili ona to prestaje biti: ako UN primijeni prinudne mjere, tada je neutralnost irelevantna. Ako se, pak, dogodi sukob među dvjema državama, a gdje UN nije umiješan, takav sukob Švicarska smatra klasičnim ratom i ona ostaje neutralnom. Time je shvaćanje sukoba praćeno i dvostrukim standardom shvaćanja međunarodnoga prava, tako da Švicarska akceptira i primjenjuje dva različita pravna sustava. Švicarska je politika uvijek stajala iza angažmana UN-a, s obzirom na podudarnost zajedničkih ciljeva. Smatra se da će pristup UN-u, gdje će Švicarska ravnopravno suodlučivati, osigurati njezinu vanjskopolitičku suverenost i u budućnosti.

Drugi, opet, misle da striktno provođenje politike neutralnosti, na račun solidarnosti, jedva da ima ono državopolitičko značenje kakvo je imala u eri europskih ratova, odnosno da je “neutralnost preživljeni relikv prošlosti koji koči napredak i prosperitet” (Luchsinger, 1992.; Wittmann, 1998.: 111). Predlaže se i “formalno, trenutačno napuštanje neutralnosti i pristupe u euroatlantske integracije” (Suter, 1998.: 133). Politički krugovi na čelu s konzervativnim parlamentarnim zastupnikom i čelnikom desnoga SVP-a, Christophom Blocherom, koriste vladajući pragmatizam politike neutralnosti kako bi koncepciju neutralnosti građanima ponovo učinili atraktivnom. Zagovaraju neulazak u svjetske i regionalne organizacije, u kojima će Švicarska izgubiti suverenost i temeljne identifikacijske simbole kao unutarnje integrativne elemente. Smatraju da Izvješće, odnosno prva službena koncepcija neutralnosti, istodobno predstavlja i ukidanje švicarske neutralnosti (Blocher, 1999.).

Istraživanja javnoga mnijenja pokazuju da su Švicarci, u velikoj mjeri, privrženi svojim simbolima identiteta. Tako je godine 1998. oko 80% Švicaraca, zagovaralo neutralnost kao *osnovno načelo* švicarske vanjske i sigurnosne politike. U očima prosječnoga Švicarca neutralnost je, kao načelo, u razdoblju od 1983. do 1997. godine, vrlo malo izgubila na atraktivnosti. Neutralnost je, bez zaostajanja, uvrštena u niz s drugim utemeljiteljima švicarskoga identiteta: izravnom demokracijom, federalizmom, višeznačitošću i višekonfesionalnošću, totalnom obranom, kolegijalnom vladom i konkordancijom.¹⁴ Svaki je od ovih elemenata Švicarcima bitan i ni jednoga se ne žele odreći. Za većinu je neutralnost maksima s karakternim ciljem, koja se interpretira kao fleksibilnija za razliku od prijašnjih ispitivanja. U razumijevanju neutralnosti Švicarci više polažu na tradicionalna i identifikacijska gledišta, nego na njezin instrumentalni karakter korisnoga vanjskopolitičkoga sredstva. Kao i do sada, većina misli da je neutralnost državno načelo na kojem treba ustrajati, iako se čini da njezinoj funkcionalnosti, u međunarodnim relacijama, opada vrijednost. Kritično i pragmatično shvaćanje neutralnosti, na račun tradicionalista, povećalo se od 1993. godine, osobito kod mlađega naraštaja. Pos-

¹⁴ Čak je trideset švicarskih nevladinih organizacija uručilo ministru vanjskih poslova Deissu platformu u kojoj izražavaju vlastite želje glede vladine politike prema UN-u. Temeljne postavke odnose se na zastupanje Švicarske kao “samostalnoga” i “neutralnoga” člana UN-a (NZZ, 26. 8. 2002.)

totak glasova tradicionalista pao je na 37%, dok su oni, koji zastupaju pragmatična gledišta, imali 21%, a kritičari 18% glasova.

Recentno ispitivanje¹⁵ mišljenja švicarskih građana pokazuje uzlazni trend popularnosti neutralnosti, ali i veću rezerviranost glede međunarodne sigurnosne suradnje.¹⁶ Čak 89% ispitanika želi da Švicarska ostane neutralnom, iako ih polovina misli kako se država ne može štititi statusom neutralnosti. Uočljiv je uzlazni trend ispitanika mlađega naraštaja (18 – 29 godina) koji zastupaju gornja gledišta. Čak 86% Švicaraca osjeća se, unatoč događajima od 11. rujna 2001. godine, “vrlo sigurnima” ili “ranije sigurnima”. Ispitanici obaju spolova, 30 – 59 godina, koji su u radnom odnosu i srednjega su do visokoga obrazovanja (njemačko govorno područje), osjećaju se iznadprosječno dobro i imaju povjerenja u državne institucije. Desno orijentirani, i puno više ispitanici talijanskoga govornoga područja, nisu zadovoljni funkcioniranjem države, no istodobno žele zadržati tradicionalnu nacionalnu simboliku. Mlađi je naraštaj višega obrazovanja (18 – 29 godina), francuskoga govornoga područja, sklon političkim promjenama. Spremnost na međunarodnu suradnju i integracijske procese je u opadanju. Zagovornika u približavanju Europskoj uniji, 2001., bilo je 59%, a ove godine 53%. Za pristupanje u EU je 40% Švicaraca, dok je za članstvo u NATO-u samo 20% građana.

Osobito su zanimljive javne rasprave o ulozi Švicarske u Drugome svjetskomu ratu i njezinome narušenom ugledu neutralnosti. Povijesna slika uloge Švicarske u Drugome svjetskomu ratu znatno se promijenila zadnjih godina. To pokazuju podatci iz 1983. i 1997. godine. Kao razloge očuvanja i opstanka Švicarske izvan ratnih sukoba, većina (60%) 1997. godine vidi, ponajprije, u tijesnoj gospodarskoj suradnji s Njemačkom i njezinim saveznicima, a ne više (1983.) u vojnoj spremnosti obrane tadašnje Švicarske. Takva su mišljenja poglavito mlađega naraštaja.¹⁷

Ova očita promjena povijesne slike Švicarske od velikoga je političkoga značenja, jer daje povoda za oblikovanje javnoga mnijenja o pitanju interpretiranja neutralnosti u budućnosti, budući da je erodirala donedavno prevladavajuća tradicionalistička slika neutralnosti koja se, ponajprije, naslanjala na nacionalnu simboliku i na izvjesnu poruku o svijesti, u smislu mirne neutralne nacije koja bi svijetu mogla poslužiti kao uzor. Izvjesno je, međutim, da razilaženja o stvarnoj funkciji naoružane neutralnosti u Drugome svjetskomu ratu i “moraliziranju” u međunarodnim raspravama, imaju utjecaja na drukčije shvaćanje neutralnosti.

Švicarska Vlada ostaje čvrsto na stajalištu utvrđenih prioriteta vanjske politike. Ako švicarska politika, dakle, nastavlja s praksom kako to zahtijeva međunarodno pravo neutralnosti, tada ta politika ne djeluje u smislu obveza prava, nego je u skladu s političkim procjenama – ona sebi iznalazi odgovarajuću definiciju politike neutralnosti kao

¹⁵ NZZ, 4. 9. 2002., br. 204, str. 26

¹⁶ Neusklađenost stajališta između SAD-a i EU-a oko iračke i bliskoistočne krize, koja traže suvremenije konceptualiziranje sustava međunarodnih odnosa u rješavanju takvih kriza, zabrinjava i Švicarsku koja polaže nade u međunarodno humanitarno pravo, vjerujući da će njihova kompetentnost postati nedodirljivi zakoni svjetske zajednice.

¹⁷ Godišnja studija “Sicherheit” Vojne akademije, ETH, Zürich, 1997.

“skupu svih onih mjera koje, izvan svojih obveza po pravu neutralnosti, poduzima neutralna država kako bi osigurala djelotvornost i vjerodostojnost svoje neutralnosti” (Bericht, 1993.: 59).

Iz ovoga se izvodi neposredan zaključak o tome kako je neutralnost, kao sredstvo i vanjskopolitički instrument, ustvari *fleksibilna konstanta* švicarske vanjske politike. Stoga je i razumljiva taktika opreza i iščekivanja, te poduzimanje onoga minimalnoga optimuma vanjskopolitičkoga angažmana koji joj, istina, ne će donijeti slavu, ali ni umanjiti ugled što ga još uživa. To se osobito odnosi na sudjelovanje Švicarske u nevojnim prinudnim mjerama UN-a, pa čak i EU-a. Iako vojni savezi *nisu spojivi* s neutralnošću, Vlada je zainteresirana za proces izgradnje zajedničke obrambene i sigurnosnopolitičke arhitekture koja će jamčiti mir i sigurnost. O konačnim rezultatima izgradnje ovisit će njezin daljnji odnos prema statusu neutralnosti. Za švicarsku je vlast ukidanje neutralnosti *de facto* toliko dugo irelevantno koliko narod, u svojoj većini, posjeduje drugo shvaćanje neutralnosti. To se shvaćanje, u biti, sastoji u tome da Švicarska ne bi trebala pristupiti ni jednoj organizaciji koja od nje zahtijeva bilo kakve vojne aktivnosti *out of Swiss area*.

Zaključak

Glasovanjem za pristup UN-u, Švicarci su spriječili političku blamažu i daljnje slabljenje europskoga sjedišta UN-a u Ženevi (njezinim ulaskom kontribucije će se povećati za oko 45 milijuna dolara, što je neznatno u odnosu na 1,8 milijardi dolara godišnjega prihoda od ženevskoga središta UN-a).

Tijesni je rezultat pokazao, međutim, velike regionalne i urbano-ruralne razlike, što će Vlada morati otkloniti u dijalogu s građanima. No tijesna je većina i jasan pokazatelj da švicarska službena politika nije uspjela dovoljno inkorporirati vanjsku u unutarnju politiku.

Švicarska je neutralnost, bez obzira na njezin ukupni doprinos institutu međunarodnoga prava, stoljećima, s manjim obratima, funkcionirala kao strategija preživljavanja male države. Ostala je pošteđena ratnih sukoba uspješno balansirajući, poslije, između dvaju suprotnih vojno-političkih sustava. Velike su promjene u međunarodnom okruženju, početkom 90-ih godina 20. stoljeća, zahtijevale i od Švicarske prilagodbu suvremenijem razumijevanju neutralnosti koja joj je, nakon završetka hladnoga rata, otvorila veći vanjskopolitički i sigurnosnopolitički prostor djelovanja. Pokazalo se (u Zaljevskom ratu i u sukobu na Kosovu gdje se Švicarska, u provođenju prinudnih mjera protiv kršitelja mira i prava, ponašala kooperativno sukladno odlukama UN-a, ali i NATO-a, odnosno EU-a) da je neutralnost skupa i rizična strategija izolacije ako se ustrajava na tradicionalnoj koncepciji očuvanja nacionalnih interesa. Rezultati pokazuju da su i za Švicarsku tradicionalne vanjskopolitičke i obrambene doktrine zastarjele i da je nužno početi razmišljati na novi način. Posljednji teroristički napadi na civilizacijske vrijednosti u SAD-u, jasan su primjer iluzornosti klasičnih oblika obrambenopolitičkih sustava i preživljenih tzv. državnih statusnih simbola.

Zaokret švicarske vanjske politike i politike neutralnosti sadržan je u prvoj službenoj doktrini neutralnosti iz 1993. godine, kojom je prvi puta potvrđena prednost UN-a u od-

nosu na politiku neutralnosti – u slučaju prinudnih mjera UN-a neutralnost se *ne* primjenjuje. Ne može se, naime, biti neutralan između jedinstveno nastupajuće međunarodne zajednice i neke države koja ugrožava sigurnost i krši mirovni poredak. Glasovanje švicarskih građana za pristup UN-u puno je više izraz razuma nego oduševljenja – u svakom slučaju rezultat je pravilno shvaćenih vanjskopolitičkih interesa koji će joj osigurati predah do velikoga manevra – pozicioniranja unutar Europe i Europske unije.

Literatura

- Andrassy, Juraj, 1987.: *Međunarodno pravo*, Zagreb
- Andrassy, Juraj/ Bakotić, Božidar/ Vukas, Budislav, 1998.: *Međunarodno pravo 1*, Zagreb
- Berber, Friedrich, 1967.: *Völkerrecht*, Dokumentensammlung, 2 sveska, München/Berlin
- Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren*, Bern, 1993.
- Bernard, Roberto/Brunner, Hans-Peter/Zimmerli, Ulrich/Jeanneret, François, 2000.: *Die neutrale Schweiz im Europa-Test*, Editions Libertas Suisse, Biel/Bienne
- Blocher, Christoph, 1999.: *Politik im 21. Jahrhundert*, Komitee pro Mittelstand (pisani govor)
- Brunner, Hans-Peter, 2000.: Neutralität der Schweiz: Wie weiter?, u: Bernhard, Roberto/ Brunner Hans-Peter/Zimmerli, Ulrich/Jeanneret, François (ur.), *Die neutrale Schweiz im Europa-Test*, Biel: 11-57
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 29. svibnja 1874.
- Castrén, Erik, 1955.: Neutralität, *Archiv des Völkerrechts*, 1-2
- Dokumentationsdienst VBS: *Die Neutralität der Schweiz*, 1998.
- Frey, Karl Hans, 1958.: Europäische Wirtschaftsintegration, *Aussenpolitik*, 5
- Gabriel, Jürg Martin, 1988.: *The American Conception of Neutrality after 1941*, London
- Gabriel, Jürg Martin, 1997.: *Sackgasse Neutralität*, Zürich
- Haug, Hans, 1962.: *Neutralität und Völkergemeinschaft*, Zürich
- Ibler, Vladimir, 1960.: *Diplomatska historija 1814-1871*, Zagreb
- Luchsinger, Fred, 1992.: *Die Schweiz in der internationalen Mächtekongstellatation*, u: Riklin, Alois/ Haug, Hans/ Probst, Raymond (ur.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern: 79-97
- Maissen, Thomas, 1999.: Neutralität als innen- und aussenpolitisches Argument. Die Eidgenossenschaft in der Staatenwelt des 17. Jahrhunderts, *Neue Zürcher Zeitung* (13./14.2.1999.)
- Mantovani, Mauro, 1999.: *Neutralität aus wissenschaftlicher Sicht* (<http://www.spn.ethz.ch/sams/bull96ma.htm>, 5.4.1999.)
- Meuron de, Luc, 1946.: *Notre neutralité*, Neuchâtel
- Petković, Ranko, 1974.: *Teorijski pojmovi nesvrstanosti*, Beograd
- Petković, Ranko, 1982.: *Teorijski pojmovi neutralnosti*, Beograd

- Riklin, Alois, 1992.: Die Neutralität der Schweiz, u: Riklin, Alois/Haug, Hans/ Probst, Raymond (ur.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern: 191-219
- Schindler, Dietrich, 1984.: *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945*, Bern und Stuttgart
- Spitteler, Carl, 1964: Unser Schweizer Standpunkt, u: Kopp, Hans W. (ur.), *Unser Schweizer Standpunkt 1914-1939-1964*, Bern/München
- Suter, Andreas, 1998.: *Neutralität – Prinzip, Praxis und Geschichtsbewusstsein*, u: *Eine kleine Geschichte der Schweiz*, Frankfurt am Main
- Thalmann, Anton, 1999.: *ASMZ*, 2
- Vukadinović, Radovan, 1970.: *Mjesto i uloga malih država u međunarodnim odnosima*, Zagreb
- Wittmann, Walter, 1998.: *Die Schweiz – Ende eines Mythos*, München
- Wittmann, Walter, 2001.: *Zwischen Markt und Staat*, München
- Yearbook of the International Law Commission*, 1964.
- Ziegler, Jean, 1992.: *Die Schweiz wäscht weisser*, Droemersch Verlag, München
- Ziegler, Jean, 1998.: *Die Schweiz, das Gold und die Toten*, Wilhelm Goldmann Verlag, München

Gordan Grlić Radman

SWITZERLAND'S NEUTRALITY AND ITS MEMBERSHIP IN THE UN

Summary

Switzerland's major contribution to the shaping of neutrality as an international-law institute lies in its centuries-old practice and the international recognition. However, Swiss neutrality still conforms to the classical military/political conflict, since in the past it proved to be a successful security/political instrument in the protection of independence and territorial integrity. In the contemporary international/global constellation there is almost no room for a neutral stance due to the global interdependence within the international community and the collective security on the one hand and to the new threats and dangers lacking the classical military dimension on the other. All this is conducive to the solidarity and cooperation whose purpose is protection that requires international security/political efforts in securing peace. The Swiss government is of the opinion that the participation in a collective security system such as UN does not run counter to its permanent neutrality, since the UN Charter forbids war and does not recognize it as a means of the international regulation of conflicts. Also, the UN Charter does not oblige the member-countries to participate in any coercive military measures. And finally, by the admittance of the permanently neutral Austria into the UN, the practice has proved that the neutrality and the collective security are compatible. On several occasions, the Swiss raised the issue of UN membership; in the 1986 referendum the Swiss citizens voted against this proposal, while on 3 March 2000 they voted in favour of it; the only other country besides Switzerland not in the UN is the Vatican.

Key words: neutrality, international law, UN, international community, integration, globalization, collective security, referendum, Switzerland



Mailing address: Ministry of Foreign Affairs, Trg N. Š. Zrinskog 7-8, HR 10000 Zagreb. *E-mail:* gordan.grlic-radman@mvp.hr